Berenschot

# Ex ante uitvoeringstoets van wetsvoorstel ‘kansspelen op afstand’ voor de Kansspelautoriteit

Bouwen aan de Ksa 2.0

**EINDRAPPORT**

**André Oostdijk**
**Nadine Joubert**
**Johan Posseth**
**Tom Pots**
**Eddo de Haas**
**Tanja Verheij**
**Gerard Putman**

*17 juli 2013*

Berenschot

# Ex ante uitvoeringstoets van wetsvoorstel 'kansspelen op afstand' voor de Kansspelautoriteit

Bouwen aan de Ksa 2.0



**Inhoud** **Pagina**

# Managementsamenvatting, conclusies en aanbevelingen

## Bouwen aan de Ksa 2.0

Met de start van de internetconsultatie van het wetsvoorstel ‘Kansspelen op afstand’ is ook het ‘eindspel’ voor de finalisering van de voorgenomen wetgeving gestart. Nationale en internationale kansspelaanbieders hebben al van zich laten horen, evenals de verslavingszorg. Voorafgaand aan de start van de consultatie heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) de Kansspelautoriteit (Ksa) gevraagd om een uitvoeringstoets op het voorliggende wetsvoorstel.

De kernvraag van de uitvoeringstoets is feitelijk of de Ksa toegerust is voor de toekomst. Een toekomst die bestaat uit een veranderende kansspelmarkt – in termen van aanbod en aanbieders – en een markttoezichthouder die geacht wordt deze veranderingen op de voet te volgen en erop te anticiperen, waar nodig en mogelijk. De complexiteit en politieke gevoeligheid van de kansspelmarkt in combinatie met het tot op heden beperkte ‘track record’ van de Ksa houdt in dat er een zeer omvangrijke ontwikkelopgave ligt voor de Ksa. Deze majeure ontwikkelopgave is voor de Ksa redelijkerwijs alleen te volbrengen als aan een aantal condities is voldaan.

Geheel los van de huidige staat en de ontwikkelopgave van de Ksa zijn in het wetgevingstraject tot heden zeer hoge verwachtingen gewekt over maakbaarheid en stuurbaarheid van de ontwikkelingen in dit veld, bijv. ten aanzien van het volgen en beïnvloeden van verslaving en ten aanzien van de samenwerking met andere autoriteiten. Het kritisch bevragen, onderzoeken en neerwaarts bijstellen van die ‘beloftes’ en verwachtingen achten we sowieso van belang. Zelfs voor een perfecte organisatie in een perfect functionerend systeem (dat geldt voor de markt, voor de beleidsmakers, de toezichthouder, etc.) zal het een enorme uitdaging zijn deze verwachtingen waar te maken. Gegeven de staat van ontwikkeling van het huidige systeem (markt, beleidsmakers, toezichthouder, hun bevoegdheden, instrumentarium, ervaring) achten we de gewekte verwachtingen (nog) niet realistisch.

We hebben in deze rapportage gekozen voor een scenario-benadering ten aanzien van de onderwerpen organisatie, formatie en financiën. Grosso modo lijkt de Ksa voor de uitvoering van de nieuwe taken *structureel* 20 tot 30 extra fte nodig te hebben. Een verschuiving in ervaring en competenties (en bijbehorende hogere inschaling van medewerkers) is daarbij aan de orde.

Om het aanbod van kansspelen en het gedrag van spelers op internet goed te kunnen volgen, is een additionele inzet van ICT-middelen vereist.

Het geheel overziend kan worden geconcludeerd dat er niet alleen aan de kant van de Ksa een opgave ligt. Aan de zijde van de wetgever moet zeker óók nog veel gebeuren. In elk geval moeten verwachtingen rond de voorgenomen wetgeving - waaronder die verwachtingen, gericht op de preventie en bestrijding van kansspelverslaving - van een hoger realiteitsgehalte worden voorzien. Voorts heeft het ministerie van VenJ de verantwoordelijkheid om in goed overleg met de Ksa (maar zonder af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het ministerie) de (nadere) regelgeving zorgvuldig uit te werken. En daarnaast de randvoorwaarden te creëren, waaronder de Ksa de ontwikkelopgave aankan.

Het is zaak dat alle betrokken partijen op de kansspelmarkt oog hebben voor onvoorziene en onbedoelde beleidseffecten die kunnen voortvloeien uit het wetsvoorstel; en niet alleen zijn gespitst op wat is voorzien en beoogd. Idealiter zou het ingrijpen door de Ksa in de markt een 'last resort' moeten zijn. De spelers en de aanbieders hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid voor hun handelen op de kansspelmarkt. Niet alle risico's en verantwoordelijkheden kunnen en moeten worden neergelegd bij de Ksa. Dat zou het toezicht- en handhavingsstelsel onnodig kostbaar maken en het is niet reëel om de Ksa te zien als panacee voor alles wat verkeerd is of mis kan gaan op de kansspelmarkt.

*Structuur van dit betoog*

In de uitvoeringstoets is modulegewijs gekeken naar drie aandachtsgebieden, die van belang zijn voor het functioneren van de Ksa:

1. taken en taakuitvoering,
2. organisatie, formatie en financiën
3. (de inzet en het gebruik van) ICT.

We werken hierna de conclusies en aanbevelingen van de uitvoerbaarheidstoets uit, daarbij zijn deze conclusies en aanbevelingen gegroepeerd in de drie hierboven genoemde modules.

## Conclusies

*Conclusies ten aanzien van taken en taakuitvoering*

1. Onze voorlopige beoordeling luidt dat op hoofdlijnen het kader dat de wet biedt en de verwachtingen die zijn geformuleerd (rond de kanalisatie) uitvoerbaar en handhaafbaar lijken te zijn, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan als de uitvoering van start gaat. Een van die voorwaarden is dat de Ksa adequaat is toegerust en over voldoende formatie, deskundigheid en instrumenten beschikt. Dat is al een uitdaging op zichzelf de komende periode.

2. Risico's en kwetsbaarheden zitten wat ons betreft in de huidige voornemens ten aanzien van taken / taakuitvoering, in combinatie met de uitrusting van de Ksa. Als het gaat om bemensing en instrumenten zijn forse uitbreidingen nodig. Om die ontwikkelopgave te vervullen is naar ons oordeel zeker circa 2 jaar nodig.

3. We plaatsen daarbij bovendien de kanttekening dat het wetsvoorstel uitgaat van grote maakbaarheid van de kansspelwerkelijkheid (bijv. ten aanzien van monitoring en preventie van verslaving en ten aanzien van samenwerking tussen overheden en dat daarbij vraagtekens te zetten zijn. We constateren dat er tot heden geen impact analyse van de voorgenomen wetgeving is gemaakt. Het is aan te bevelen meer te weten te komen over de mogelijke impact en effecten van de voorgenomen wetgeving. Daartoe kan een simulatie van de voorgenomen wetgeving met behulp van 'serious gaming' of een impact assessment van de voorgenomen wetgeving nuttig zijn.

4. Een eindoordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is nog niet te vellen omdat zeer veel verplichtingen en instrumenten in onderliggende regelgeving zullen worden geconcretiseerd. De wet biedt onvoldoende aanknopingspunten voor een goede beoordeling. Ook is de procesgang rondom de vergunningverlening (wel/geen uitbesteding van onderdelen van de beoordeling van vergunningaanvragen) en de rol van certificerende organisaties nog niet uitgekristalliseerd. Dit kan forse consequenties hebben voor de invulling van het takenpakket door de Ksa en de benodigde formatie en competenties.
5. Het register van uitsluiting en zorgplicht behoeft nadere uitwerking. Niet alleen zijn de verantwoordelijkheden niet duidelijk belegd, ook is onduidelijk wat de *uitsluiting* nu precies behelst. Wie is verantwoordelijk voor het bewaken van het aantal risicospelers? Men kan over de uitvoerbaarheid, zolang dit cruciale punt uit de wet nog onvoldoende helder is, in feite (nog) geen definitief oordeel geven.
6. Door de aard van de markt (digitaal, veel buitenlandse aanbieders, illegaal aanbod eenvoudig te realiseren) zijn toezicht en handhaving complexe taken. Om de gestelde doelen (75% kanalisatie) te kunnen halen dient het gehele stelsel optimaal vanuit dat perspectief ingericht te zijn. Een strikt systeem van toezicht en handhaving kan daaraan weliswaar een substantiële bijdrage leveren, maar kan niet alle risico's afdekken. Zaken als een attractief legaal aanbod, de afdrachtspercentages en het beleid rond risicospelers in bredere zin (bijvoorbeeld de rol van zorginstanties) zijn daarvoor mogelijk nog belangrijker.
7. Door internetproviders, reclameaanbieders of bemiddelaars te sommeren (reclame voor) illegale aanbieders van online kansspelen te blokkeren en via banken en dergelijke financiële transacties met illegale aanbieders onmogelijk te maken, krijgt de Ksa de beschikking over betrekkelijk nieuwe instrumenten om de Nederlandse markt voor deze aanbieders onaantrekkelijk te maken. Het is echter nog niet duidelijk in hoeverre de financiële sector en de internetproviders hun medewerking hieraan willen en kunnen verlenen. De effectiviteit van deze instrumenten is met andere woorden nog niet bewezen.
8. De Memorie van Toelichting wekt hoge verwachtingen ten aanzien van samenwerking met buitenlandse kansspelautoriteiten. Wij achten dit niet realistisch. Zowel principiële zaken (andere regelgeving) als praktische zaken (andere prioriteiten) kunnen forse belemmeringen zijn voor effectieve internationale samenwerking. Samenwerking op administratief gebied behoort zeker tot de mogelijkheden. Handhavend optreden daarentegen ligt bijzonder moeilijk. Mogelijk biedt de 'bevoegdheid tot openbaarmaking' van sanctiebesluiten hier perspectief. Deze bevoegdheid heeft onder andere ten doel de spelers te informeren. Langs dat spoor kan ook een barrière worden opgeworpen tegen het illegale, buitenlandse aanbod.
9. Er zal een centraal register voor tijdelijk uitgesloten spelers moeten worden beheerd en actief ingezet in het kader van verslavingspreventie. Bovendien zal mogelijk sprake zijn van een 'inkijkfunctie' in de zogeheten 'kluis' voor spel(ers)gegevens bij de aanbieders. Over de aard en opzet van dit register bestaat nog onduidelijkheid, evenals over de intensiteit van het gebruik van het register door de Ksa. Voor de inkijkfunctie wordt het tevens van belang om na te gaan welk gebruik de Ksa hiervan zou willen maken. Dit kan variëren van een beperkte steekproef

eens in de zoveel tijd tot het dagelijkse monitoren van de verzamelde gegevens bij de kansspelaanbieders. Dit dient nog nader te worden uitgewerkt.

10. Het ‘keuringsstelsel’ behoeft nadere uitwerking met daarbij een realistisch oog voor de kansen en beperkingen hiervan. Het leren van andere stelsels kan een oplossing bieden. Daarbij is in onze optiek van belang dat keuringsinstanties daadwerkelijk over de vloer komen bij buitenlandse aanbieders. Tegelijkertijd dient de Ksa een belangrijke rol te spelen bij het accrediteren van keuringsinstanties en zowel de inhoudelijke als de kwalitatieve kant daarvan te bewaken.

*Conclusies ten aanzien van organisatie, formatie en financiën*

De conclusies op het gebied van organisatie, formatie en financiën luiden als volgt:

1. De benodigde structurele extra capaciteit voor de uitvoering van de wet varieert tussen circa 21 en 29 fte. Incidenteel (in het piekjaar 2015) gaat het om circa 7,5 tot 12 fte extra (tijdelijke) capaciteit. Dat is een forse uitbreiding vergeleken met de huidige omvang van de Ksa van ruwweg 35 fte.

2. Voor de ontwikkelopgave naar “Ksa 2.0” is naar onze inschatting circa twee jaar nodig, terwijl feitelijk in de huidige voornemens slechts één jaar ontwikkeltijd beschikbaar is.

3. Bij een voorzichtige inschatting van de omvang van de markt zijn de kosten van de uitvoering hoger dan de inkomsten uit leges en de kansspelheffing. Het omslagpunt ligt tussen € 225 mln. (variant 1) en € 275 mln. (variant 2). Door ook een vergoeding voor het behandelen van wijzigingsverzoeken te hanteren, kan de Ksa de dekking van de kosten verbeteren.

4. Het is financieel gezien bij een gelijke marktomvang voor de Ksa gunstiger dat het aantal vergunninghouders beperkt is. In de verdere uitwerking van de uitvoeringsregeling is het van belang hiermee rekening te houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bepaling waarin voor een aanbieder met meerdere websites één vergunning volstaat, dat impliceert tevens een lagere lastendruk voor het bedrijf.

5. Het toezicht op de online kansspelmarkt stelt andere eisen aan competenties, zowel vakinhoudelijk als qua functiezwaarte, dan voor de landbased markt. Adequate taakuitvoering betekent dat voor het merendeel van de functies WO-niveau vereist is, ook daar waar nu gekozen is voor HBO-niveau. Vakinhoudelijk gezien vraagt het om uitbreiding op het terrein van ICT, data-analyse, financieel-economische/bedrijfskundige en juridische kennis.

6. De mate van uitbesteding is onlosmakelijk verbonden met de visie op toezicht en de beschikbare knowhow. Wij gaan er vanuit dat circa 15% van het werk uitbesteed wordt[1]. Dit

---

[1] Bij de berekening ter onderbouwing van de leningaanvraag van de Ksa aan het ministerie was de aanname dat 15% van de benodigde capaciteit ingehuurd zal worden. Wij hebben deze aanname overgenomen bij het opstellen van de exploitatieraming.

betreft bijvoorbeeld een deel van de toetsing van vergunningaanvragen door gecertificeerde bureaus.

7. De uitvoering (van de nieuwe taken) werkt ook door in de organisatie-inrichting. Niet alleen vanwege een forse groei van de organisatie, ook door de meer kwalitatieve aspecten zoals multidisciplinaire toetsing, zaakgericht werken, het omgaan met piekbelasting en (eventueel) het werken met externe partijen (gecertificeerde bureaus).

*Conclusies ten aanzien van ICT*
De conclusies op het gebied van ICT luiden als volgt:

1. De Ksa is een jonge organisatie waardoor de technische faciliteiten (van de Ksa) nieuw en up-to-date zijn. Bovendien zijn de technische faciliteiten schaalbaar en flexibel voor zowel de kantooromgeving als het anonieme netwerk.
2. Het huidige applicatielandschap ziet er goed uit en biedt goede mogelijkheden voor uitbreiding naar de nieuwe situatie (onder de voorgenomen wetgeving). Er ligt wel een uitdaging om de veranderende processen naar aanleiding van de wetswijziging kwalitatief hoogwaardig te ondersteunen (de combinatie van systemen en bemensing).
3. Op het punt van ICT-ondersteuning voor communicatie en voorlichting worden geen problemen voorzien.
4. De resultaten van het ontwerp van het centraal register zijn nog niet beschikbaar. Het register betekent in elk geval een nieuwe functionaliteit voor de Ksa. De kosten en doorlooptijd om het centrale register te realiseren zijn nog niet bekend. Het is verstandig om dit zo snel mogelijk nader te onderzoeken.
5. In Exact Synergy wordt de administratieve ondersteuning bij de processen toezicht, vergunningverlening en heffen en innen al ingeregeld. De administratieve ondersteuning van het toezicht ten aanzien van het illegale online deel kan hierop zonder problemen aansluiten.
6. Ter voorbereiding op het toezicht (op het illegale online aanbod) heeft de Ksa een anonieme internetverbinding met twee pc’s die door de politie zijn ingericht en met Maltego analysesoftware zijn geïnstalleerd. Bij het van kracht worden van de wet moet het aantal werkplekken worden uitgebreid, dit zal niet heel eenvoudig zijn aangezien het een politiesysteem betreft. Het beheer van deze omgeving moet nog structureel worden geregeld.
7. Voor het verkrijgen van toegang tot informatie van de vergunninghouders hoeven geen specifieke ICT voorzieningen bij Ksa te worden getroffen. Artikel 34m van het wetsvoorstel vormt de basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders. De eerste stappen hiertoe worden gezet, maar zijn nog onvoldoende concreet om de gevolgen voor de ICT van de Ksa te bepalen.

**Aanbevelingen**

*Aanbevelingen ten aanzien van taken en taakuitvoering*

- Er is (gegeven het huidige voorgenomen tijdpad) geen tijd te verliezen. Voor de ontwikkelopgave van de Ksa schatten we dat zeker circa twee jaar nodig is, terwijl feitelijk wellicht voor de inwerkingtreding van de voorgenomen wet maar één jaar tijd resteert (uitgaande van invoering begin 2015). Zorg dat zo snel mogelijk de condities, waaronder Ksa redelijkerwijs kan functioneren, uitgewisseld worden met het ministerie van VenJ en dat in die condities wordt voorzien. Zorg dat de Ksa zo snel mogelijk aan de doorontwikkeling kan beginnen. Pas als de Ksa adequaat is toegerust kan zij functioneren in de nieuwe context.
- Matig de maakbaarheidsgedachte, waar de voorgenomen wetgeving vanuit gaat. Dat is goed voor realistische verwachtingen en (dus) goed voor alle betrokken partijen.
- Laat een impact analyse van de voorgenomen wetgeving maken om meer te weten te komen over de mogelijke impact en effecten van de voorgenomen wetgeving. Dat kan bijvoorbeeld door een simulatie van de voorgenomen wetgeving met behulp van ‘serious gaming’ uit te voeren of een impact assessment van de voorgenomen wetgeving te laten maken.
- Synchroniseer de uitkomsten van deze uitvoeringstoets met de lopende trajecten inzake het formuleren van toezichtsvisies van de Ksa. De toezichtsvisies hebben wellicht gevolgen voor de uitvoeringstoets en uitvoeringskracht, de uitvoeringstoets heeft mogelijk gevolgen voor de toetszichtsvisies van de Ksa, die momenteel worden gemaakt.
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten bij de uitwerking van de lagere regelgeving centrale toetscriteria vormen. Geef daartoe uitvoerders zoals de Ksa een nadrukkelijke rol bij de uitwerking van lagere wet- en regelgeving, vanaf een vroeg stadium, tot het daadwerkelijk finaliseren en toetsen van de voorgenomen lagere wet- en regelgeving. Te denken valt aan medewerkers van Ksa, die de lead hebben in het uitwerkingstraject, of die tenminste participeren in de uitwerking. Het uitvoeren van een uitvoerbaarheidstoets is de minimale variant. Het uitvoeren van een uitvoeringstoets voor de lagere wet- en regelgeving is hoe dan ook verstandig en nodig.
- Werk zo spoedig mogelijk het register van uitsluiting en zorgplicht verder uit, in nauwe samenwerking met de Ksa. Verhelder daarbij wat de verschillende verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn en wat de *uitsluiting* precies behelst.
- Concretiseer de informatiebehoefte die de Ksa zélf heeft om de toezichtinstrumenten (zoals de controledatabank) effectief te benutten, en concretiseer hoe de Ksa toegang krijgt tot die gewenste informatie. Leer van andere kansspelautoriteiten op dit punt. Onderzoek de mogelijkheden voor de Ksa om ‘op locatie’ haar wettelijke bevoegdheden uit te oefenen en leer ook op dit punt van andere kansspelautoriteiten.
- Werk nader uit hoe diepgaande beoordeling voorafgaand aan vergunningverlening eruit kan zien en hoe deze verricht kan worden (bijvoorbeeld door delen van de beoordeling (conform het Deense model) uit te besteden).
- Verder is het financieel gezien, bij een gelijke marktomvang, voor de Ksa gunstiger dat het aantal vergunninghouders beperkt is. In de verdere uitwerking van de uitvoeringsregeling is het

van belang hiermee rekening te houden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bepaling waarin voor een aanbieder met meerdere websites één vergunning volstaat, dat impliceert tevens een lagere lastendruk.

- Door de aard van de markt zijn toezicht en handhaving complexe taken. Een strikt systeem van toezicht en handhaving kan aan het gestelde doel van 75% kanalisatie bijdragen, maar kan niet alle risico's afdekken. Zaken als een attractief legaal aanbod, de afdrachtspercentages en het beleid rond risicospelers in bredere zin (bijvoorbeeld de rol van zorginstanties) zijn daarvoor mogelijk nog belangrijker. Besteed aan deze laatste factoren dus ruim aandacht bij het uitwerken van de lagere regelgeving.
- Vergaar meer informatie over de onderbouwing van het getal van 75 % kanalisatie en de wijze waarop het resultaat van het handhavend optreden hierin is verwerkt. Dit om de haalbaarheid / effectiviteit ervan (samen met het ministerie van VenJ) te kunnen inschatten.
- Effectieve internationale samenwerking is sowieso bewerkelijk, maar ligt vooral bij handhavend optreden bijzonder moeilijk. Neem daarom nog eens nadrukkelijk de interventiemogelijkheden van de Ksa onder de loep, zoals bijvoorbeeld een mogelijke 'bevoegdheid tot openbaarmaking'. Die kan ook soelaas bieden bij het tegengaan van illegaal, buitenlands aanbod.
- Zorg dat keuringsinstanties daadwerkelijk over de vloer komen bij buitenlandse aanbieders en dat de Ksa een belangrijke rol speelt bij het accrediteren van keuringsinstanties. Maak optimaal gebruik van dergelijke keuringsinstanties.
- Onderwerp de redenering dat het afzien van periodieke controles bij aanbieders tot kostenbesparing en hogere kanalisatiegraad leidt, nog eens aan een zeer kritische blik. In onze optiek zou overwogen kunnen worden om het keuringsstelsel wél breder te laten strekken dan alleen de spelsystemen en wél periodiek verplicht te stellen. Bovendien zou een periodieke systeemevaluatie/systeemdoorlichting nuttig zijn. Daardoor zou een strakker stelsel van toezicht en handhaving kunnen resulteren.
- Beoordeel of het huidige *Handhavingsprotocol* tussen de Ksa en het Openbaar Ministerie toereikend is voor toezicht op en handhaving jegens illegale aanbieders.

*Aanbevelingen ten aanzien van organisatie, formatie en financiën*

- De benodigde structurele extra capaciteit voor de uitvoering van de wet varieert tussen circa 21 en 29 fte. Het toezien op de online markt vergt ook voor het merendeel van de functies WO-niveau, ook daar waar nu gekozen is voor HBO-niveau. Vakinhoudelijk gaat het om uitbreiding op ICT, data-analyse, financieel-economisch/bedrijfskundig en juridisch. Incidenteel (in het piekjaar 2015) gaat het om circa 7,5 tot 12 fte extra (tijdelijke) capaciteit. Dat is een forse uitbreiding vergeleken met de huidige omvang van de Ksa van ruwweg 35 fte. Zet deze uitbreiding (die reeds in gang is gezet) nóg sneller en zo gedegen als mogelijk voort.

- Maak een meer gedetailleerde analyse van de huidige formatie met het oog op de invoering van het wetsvoorstel. Inventariseer tot op individueel niveau of en hoe snel de huidige medewerkers zich kunnen ontwikkelen tot de nieuwe vereisten.
- Formuleer een (bij)scholings- en opleidingsplan voor huidige en nieuwe medewerkers, dat mede gerelateerd wordt aan de ontwikkeling van instrumenten en hardware die Ksa nodig zal hebben voor de uitvoering van het voorgenomen stelsel.
- Doordenk de organisatie-inrichting van de Ksa opnieuw. De forse groei en kwalitatieve aspecten als multidisciplinaire toetsing, zaakgericht werken, het omgaan met piekbelasting en (eventueel) het werken met externe partijen (gecertificeerde bureaus) is hierbij van belang.
- Bij een voorzichtige inschatting van de omvang van de markt zijn de kosten van de uitvoering hoger dan de inkomsten uit leges en de kansspelheffing. Het omslagpunt ligt tussen € 225 mln. (variant 1) en € 275 mln. (variant 2). Overweeg het hanteren van een vergoeding voor het behandelen van wijzigingsverzoeken, waardoor de Ksa de dekking van de kosten kan verbeteren. Te meer daar de wet deze mogelijkheid expliciet biedt en deze wijzigingskosten niet vanuit de heffing gefinancierd zouden moeten worden.
- Betrek in het verder uitwerken van lagere regelgeving de optie om het aantal vergunninghouders te beperken, door mogelijk te maken dat een aanbieder met meerdere websites slechts één vergunning nodig heeft. Dit kan zowel kosten als administratieve lasten beperken.

*Aanbevelingen ten aanzien van ICT*

- Doordenk de consequenties van de veranderende processen naar aanleiding van de wetswijziging voor de ICT. Op het punt van ICT-ondersteuning voor communicatie en voorlichting voorzien wij – met de informatie van nu – geen problemen, mits de nodige (in deze uitvoeringstoets beschreven) uitbreidingen worden gerealiseerd.
- Het ontwerp van het centraal register is nog niet beschikbaar. Onderzoek zo snel mogelijk functionaliteit, kosten en doorlooptijd hiervan nader.
- Laat de administratieve ondersteuning van het toezicht ten aanzien van het online illegale deel aansluiten op Exact Synergy (dat al wordt toegepast in de administratieve ondersteuning bij de processen toezicht, vergunningverlening en heffen en innen).
- Bereid vóór het van kracht worden van de wet uitbreiding van het aantal werkplekken, verbonden met het politiesysteem, uit. Regel het beheer van deze omgeving structureel.
- Verken de benodigde voorzieningen voor internationale (administratieve) samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders.

**Tot slot**

De Ksa moet in een relatief korte tijd een zeer omvangrijke ontwikkeling doormaken, als de voorgenomen wetgeving doorgang vindt.

Terugrekenend vanaf de (voorziene) inwerkingtreding van het wetsvoorstel begin 2015 resteert nog anderhalf jaar. Minus vakanties, feestdagen en dergelijke wordt deze *verbouwingsperiode* feitelijk beperkt tot één netto werkjaar.

Om te komen van de huidige situatie naar “Ksa 2.0” zal een tour de force zijn, maar het lijkt vooralsnog geen onmogelijke opgave, als aan alle hierboven geschetste condities wordt voldaan. We voorzien wél dat de Ksa ook na de voorgenomen inwerkingtredingsdatum nog moet doorontwikkelen, om het stadium “Ksa 2.0” te bereiken.

# 1. Aanleiding voor de ex ante uitvoeringstoets

## 1.1 Inleiding

Vanuit de behoefte van de wetgever aan een daadkrachtige toezichthouder op de kansspelsector is per 1 april 2012 de Kansspelautoriteit van start gegaan. De Kansspelautoriteit (hierna Ksa) is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en reguleert het kansspelaanbod door het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de vergunninghouders en het bestrijden van illegale kansspelen. De Ksa draagt bij aan:

- het beschermen van de consument;
- het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit;
- het bestrijden van fraude en witwassen en
- het voorkomen van kansspelverslaving.

Het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Kansspelen dat op woensdag 22 mei 2013 in openbare consultatie is gegaan, moet online kansspelen gaan reguleren.[2] Na inwerkingtreding heeft deze wet grote consequenties kunnen hebben voor het veld en voor de organisatie van de Ksa zelf. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna VenJ) heeft de Ksa dan ook gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren, waaruit moet blijken of en onder welke condities de wet uitvoerbaar zou zijn. Deze uitvoeringstoets moet gemaakt worden in dezelfde periode als de consultatieronde door het ministerie van VenJ plaatsvindt.

## 1.2 Opdracht: inhoud, scope en aanpak

*Inhoud opdracht*

De inhoud van de opdracht luidt als volgt:

- De Ksa wil een uitvoeringstoets vervaardigen onder leiding van één of meer externe deskundigen die de productie van de ex ante uitvoeringstoets leiden, waarbij medewerkers van de Ksa informatie en kennis aanleveren en de externe partij deze daar waar nodig aanvult.
- De toets moet antwoord geven op de vraag wat de Ksa in mensen (kennis en vaardigheden), instrumenten (ICT) en (financiële) middelen nodig heeft om de nieuwe wet uit te kunnen voeren.
- Dat wil zeggen dat de Ksa in staat is:
    - vergunningen te verlenen aan online aanbieders,
    - de vergunningsvoorwaarden te toetsen en
    - toezicht te houden op de vergunninghouders en daarnaast effectief kan optreden tegen illegale aanbieders.

---

[2] Zie http://www.internetconsultatie.nl/

- Voor zover mogelijk gaan we op de vraag in wat de Ksa in eigen beheer moet doen, wat kan en moet worden uitbesteed, en wat de Ksa vergunninghouders zelf kan laten doen door tussenkomst van een gecertificeerde instelling.

Al het voorgaande kan als volgt worden samengevat: *'wat is er nodig voor de uitvoering van het wetsvoorstel en wat is er nu beschikbaar?'* Het geconstateerde verschil is de basis voor onze analyse.

*Scope van de opdracht*

De scope van de opdracht is op de volgende wijze afgebakend:

- De ex ante uitvoeringstoets beperkt zich tot het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand ( hierna wetsvoorstel Kansspelen op afstand). Aanvullende (beleids)wensen van stakeholders zijn in deze opdracht niet meegenomen.
- Er is geen rekening gehouden met lagere regelgeving (zoals een Uitvoerings-AMvB) die nog moet worden geformuleerd in aanvulling op dit wetsvoorstel. Die lagere regelgeving behoeft naar het zich laat aanzien separate toetsing.
- Het wetsvoorstel bakent ook (het toezicht op) de betreffende deelmarkt af. Het gaat puur en alleen om de online kansspelmarkt. De onderhavige uitvoeringstoets richt zich daarenboven niet op de te verwachten ontwikkelingen en gevolgen in de kansspelmarkt. Tijdens de openbare consultatie van het wetsvoorstel zullen (buitenlandse) en vooral ook Nederlandse kansspelaanbieders hier naar alle waarschijnlijkheid ruim bij stil staan.
- Aangezien de uit het wetsvoorstel voortvloeiende activiteiten nieuw zijn voor Nederland – en de Ksa – is slechts grofmazig aangegeven wat het een en ander betekent voor de benodigde formatie, organisatie, financiën en ICT van de Ksa. Het betreffen inschattingen en bandbreedtes. Er is gebruik gemaakt van buitenlandse ervaringen (bijvoorbeeld uit Denemarken). De verschillende bandbreedtes en inschattingen hebben wij – met deze restricties - kunnen valideren.

*De aanpak van de opdracht*

De uitvoeringstoets is in drie onderzoeksmodules opgeknipt. Op deze wijze is de toets hanteerbaar gemaakt voor de Ksa (en de onderzoekers) en eenduidig te presenteren aan derden.

In **module 1** is meer inzicht verkregen in de betekenis van het wetsvoorstel kansspelen op afstand voor de taken en de taakuitvoering van de Ksa. Als toezichthouder en handhaver is de belangrijkste rol van de Ksa de naleving van de verplichtingen, die volgen uit de nieuwe Wet op de kansspelen, te optimaliseren en te borgen.

In **module 2** is de vraag beantwoord wat de Ksa in termen van formatieve capaciteit en financiële middelen nodig heeft om de nieuwe wet te kunnen uitvoeren, zowel kwantitatief (intern dan wel extern) als kwalitatief (kennis en vaardigheden).

In **module 3** is inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn op de ICT en informatievoorziening bij Ksa.

Voor het uitvoeren van de (nieuwe en veranderde) taken die voortkomen uit de nieuwe Wet op de kansspelen is een efficiënte en effectieve informatievoorziening essentieel.

### 1.3 Leeswijzer

Na een beschrijving van het huidig functioneren van de Ksa in hoofdstuk 2 zullen achtereenvolgens in de hoofdstukken 3 tot 5 de verschillende onderzoeksmodules worden behandeld.

Conclusies en aanbevelingen, gebaseerd op de hoofdstukken 3 tm. 5, zijn verwerkt in de managementsamenvatting, met conclusies en aanbevelingen.

# 2. De Ksa in een interbellum

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van het huidige functioneren van de Ksa. Dit betreft vooral een kwalitatieve beschrijving. Tevens is een korte beschrijving opgenomen van de strekking van het wetsvoorstel 'kansspelen op afstand'.

## 2.2 Relatieve rust in de polder

In deze paragraaf staan we kort stil bij het functioneren van de Ksa in de afgelopen periode.

*Start van de Ksa (voorjaar 2012)*

In het organisatie- en formatierapport voor de Ksa (maart 2011) werd in het voorwoord de volgende verwachting uitgesproken: 'er zal veel van de Kansspelautoriteit worden gevraagd en de verwachtingen zijn hooggespannen. Tegelijkertijd is de autoriteit de komende jaren een organisatie in ontwikkeling. Zij zal vanaf het begin flexibel en adequaat moeten kunnen inspelen op maatschappelijke en politieke veranderingen. Dat vraagt het nodige van bestuur en medewerkers. Zij zullen de flexibiliteit en veelzijdigheid moeten hebben om mee te bewegen in veranderende omstandigheden, maar moeten tegelijkertijd onafhankelijk, onpartijdig en standvastig kunnen opereren […].'[3]

Bij de startbijeenkomst van de Ksa deed staatssecretaris Teeven dit nog eens dunnetjes over: "….met al deze taken verwachten we heel wat van u als Kansspelautoriteit en het is dan ook in ons aller belang dat u goed voor deze taken bent toegerust. Ik zeg hier nadrukkelijk: ons aller belang, want ook de vergunninghouders hebben veel baat bij een onafhankelijke, krachtige toezichthouder, die optreedt tegen illegaal aanbod. Vergunninghouders hebben het exclusieve recht gekregen om kansspelen aan te bieden. Dan vind ik het niet meer dan redelijk dat zij – los van de kosten voor het legale aanbod - ook meebetalen aan de bestrijding van dit illegale aanbod. Daartoe legt u de vergunninghouders een kansspelheffing op – een bestemmingsheffing, waarmee u uw eigen activiteiten financiert […] nu is 'autoriteit' meestal een soort eretitel, een die je in de praktijk moet verdienen, zo niet afdwingen. U hebt hem direct bij de geboorte meegekregen. Dat schept verwachtingen. Maar ik ben er van overtuigd dat u zich de komende jaren zult ontwikkelen tot een zeer gewaardeerde en effectieve Kansspelautoriteit.'[4]

De focus van de Ksa lag in het afgelopen jaar bij het toezicht op het legale fysieke aanbod en op het bestrijden van het illegale online-aanbod.

---

[3] Kansspelautoriteit (Ksa) Organisatie- en Formatierapport, 25 maart 2011, eindversie.

[4] Toespraak van staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie ter gelegenheid van de Startbijeenkomst van de Kansspelautoriteit, Den Haag, 11 juni 2012.

*Contact met/over internationale kansspelaanbieders*

De Ksa heeft in het afgelopen jaar veelvuldig contact gehad en overleg gevoerd met de van oudsher bekende nationale kansspelaanbieders. Er is echter tevens toenadering gezocht tot internationale aanbieders - door onder meer het organiseren van een ‘meet and greet’ en een ‘roundtable’ - met het oog op de naderende wijzigingen in de bestaande wet- en regelgeving. In de media werd daar als volgt over bericht: ‘Goksites als Unibet, Bwin en Ladbrokes bieden hun sites niet meer aan in het Nederlands en adverteren niet meer in de Nederlandse media. In de hoop straks legaal te kunnen opereren, hebben ze hun aanbod gericht op de Nederlandse gokker voorlopig gestaakt. Alleen bedrijven die zich nu aan de regels houden, maken straks kans op plek in een gereguleerde markt […] De Ksa schreef veertig onlinegokbedrijven aan met de eis zich niet meer te richten op de Nederlandse markt. Meer dan de helft gaf gehoor, zij zijn goed voor een gezamenlijk marktaandeel van 60 tot 80 procent.’[5]

Het ging hier om afspraken over de zogeheten *prioriteringscriteria* die de Ksa gebruikt om het huidige illegale aanbod van online kansspelen aan te pakken. Specifiek betreft dit het niet hanteren van een .nl domein, geen reclame in de media en geen website in de Nederlandse taal. Wanneer een aanbieder niet onder één van deze criteria valt, dan geeft de Ksa deze aanbieder geen prioriteit bij het handhaven.

Langs *indirecte weg* probeert de Ksa reclame voor (toekomstig) illegaal aanbod op internet te weren van sociale media (zoals Facebook). Als de Ksa melding maakt bij Facebook van websites of illegale kansspelaanbieders die hun reclame op het gebied van kansspelen op Nederland richten en geen vergunning hebben, dan worden zij geblokkeerd door Facebook. Facebook heeft bij de Ksa aangegeven dat zij zich zal conformeren aan de Nederlandse wetgeving waarin staat dat het bevorderen van illegale kansspelen niet is toegestaan. Het bestuur van de Ksa geeft aan dat dit een belangrijke stap is in het tegengaan van illegaliteit en het voorkomen dat mensen en vooral jonge mensen verleid worden tot het deelnemen aan illegale kansspelen.[6]

*Contact met ministerie van VenJ en buitenlandse ‘regulators’*

Naast contact en overleg met kansspelaanbieders zoekt de Ksa regulators uit andere Europese lidstaten veelvuldig op om opgedane ervaringen uit te wisselen. Zo is er in de afgelopen periode nadrukkelijk gekeken naar de ervaringen met online gokken in Denemarken en België. Het contact met het beleidsdepartement van VenJ heeft zich geconcentreerd op het meedenken over en het input leveren voor het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

[5] De Volkskrant, Goksites weg uit Nederland. Bedrijven azen op legale toetreding tot gereguleerde markt, 23 oktober 2012.

[6] Persbericht Ksa, 26 mei 2013.

### 2.3 De grote uitdaging: online kansspelen

'Kansspelen op afstand zijn kansspelen waaraan de speler met elektronische communicatiemiddelen en zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen, of een derde die ten behoeve van de deelname aan de kansspelen een ruimte en middelen ter beschikking stelt, deelneemt. Wegens het ontbreken van direct contact tussen de speler en de kansspelaanbieder brengen deze spelen andere en grotere risico's op fraude en kansspelverslaving mee dan de traditionele fysieke ('landbased') kansspelen. Sedert jaren nemen honderdduizenden Nederlanders echter al 'online' deel aan dergelijke kansspelen waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn gewaarborgd. Het gesloten stelsel van de Wet op de kansspelen staat kansspelen op afstand nog niet toe. Met het huidige wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Goede en strikte regulering van kansspelen op afstand brengt onder meer met zich mee dat aanvullende maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving worden gesteld, waaronder een centraal register voor de uitsluiting van kansspelen, evenals aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor de Ksa en aanpassing van de kansspelbelastingwetgeving.'[7]

De wetgever geeft aan dat er een *noodzaak* is voor het reguleren van kansspelen op afstand. Dat ligt onder meer aan de stormachtige opkomst van internet en (inmiddels bestaande) regulering van online kansspelen in een groot aantal andere Europese lidstaten.

'Door het grenzeloze karakter van internet, de aanhoudende behoefte van de Nederlandse consument aan kansspelen op afstand, de snelle technologische ontwikkelingen en het brede, op Nederland gerichte aanbod via honderden websites, is sluitende handhaving van het verbod op illegaal aanbod niet mogelijk zonder een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar alternatief […] door het mogelijk te maken dat vergunninghouders een passend en attractief aanbod kunnen bieden, kan worden bereikt dat de Nederlandse speler geen behoefte heeft te spelen bij illegale kansspelaanbieders. De overgebleven illegale aanbieders kunnen vervolgens door de Ksa zoveel mogelijk worden geweerd van de Nederlandse markt.'[8]

Een cruciale rol bij de uitvoering van het nieuwe stelsel wordt gelegd bij de Ksa. Gezien de situatie waar de Ksa vandaan komt is dit geen geringe opgave. De Ksa is zo lang als zij bestaat regulator geweest op een tamelijk statische markt, waarop online aanbod verboden was. Thans is het voornemen online kansspelen (onder voorwaarden) wel legaal te verklaren en aan vergunningen onderhevig te maken. Niet alleen zal daardoor de markt (en daarmee het toezichtsareaal voor de Ksa) veel dynamischer en groter worden, ook zullen de toezicht taken van de Ksa fundamenteel veranderen. Omvang en personeel van de Ksa zijn daar (zoals we later in deze rapportage

---

[7] Zie Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Kansspelen op afstand, blz. 2.

[8] Zie Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Kansspelen op afstand, blz. 4.

aantonen) niet - nóg niet - adequaat voor uitgerust. Het gaat immers om nieuwe taken in een internationale omgeving voor de uitvoering waarvan extra formatie en aanvullende competenties zijn vereist. Bovendien wordt de effectiviteit van de Ksa – zoals hierna beschreven – sterk bepaald door de context waarin de taken uitgevoerd moeten worden en de uitwerking van een groot aantal aspecten in lagere regelgeving.

# 3. Onderzoeksmodule 1: taken en taakuitvoering

## 3.1 Inleiding

De vraag welke consequenties het wetsvoorstel kansspelen op afstand zal hebben voor het takenpakket en de taakuitvoering van de Ksa is op hoofdlijnen helder maar tegelijkertijd lastig te concretiseren. Het wetsvoorstel biedt weliswaar voldoende aanknopingspunten om de nieuwe taken in generieke zin in beeld te brengen maar laat voor wat betreft de concrete verantwoordelijkheids-verdeling en uitwerking nog veel open. Nagenoeg alle – voor het takenpakket van de Ksa relevante – wetsartikelen worden in onderliggende regelgeving uitgewerkt. Dit heeft forse inhoudelijke consequenties voor onderhavige uitvoeringstoets.

Teveel is nog onbekend om een finaal oordeel te kunnen vellen. De wijze waarop de regelgeving wordt uitgewerkt, kan namelijk grote consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan. Het venijn zit vaak in de details. Voor de uitvoeringstoets betekent dit dat een aantal taken wel wordt geadresseerd maar dat daar nog geen inhoudelijk oordeel over gevormd kan worden.

Bovendien geldt dat de Ksa werkt aan de verdere ontwikkeling van haar *toezichtvisie.* De keuzes die daarin aan de orde zijn, werken door in de uitvoeringstoets. Dit geldt andersom overigens ook.

## 3.2 Veranderingen in het takenpakket

Op hoofdlijnen vloeien voor de Ksa de volgende taken voort uit het wetsvoorstel. Kortweg komt het neer op het volgende: de Ksa neemt de vergunningaanvragen voor de organisatie van *kansspelen op afstand* van binnen- en buitenlandse partijen in behandeling, wijst deze toe of af en houdt toezicht op de naleving van de voorschriften. Daarvoor leunt de Ksa deels op keuringsinstanties die de systemen van de aanbieders (periodiek) onder de loep nemen. Een belangrijk instrument om 'vinger aan de pols' te houden, is de nog te ontwikkelen *controledatabank* en de verplichte *elektronische toegang* tot spelsystemen. Verder monitort en bestrijdt de Ksa het illegale aanbod uit zowel het binnen- als het buitenland. Tot slot beheert de Ksa het zogenoemde *centraal register* waarin de spelers met een (tijdelijke) uitsluiting zijn geregistreerd. Met uitzondering van de bestrijding van het illegale aanbod – waarvoor wel nog nieuwe instrumenten moeten worden ontwikkeld – gaat dit om nieuwe taken.

Wij onderschrijven de opmerking in de Memorie van Toelichting dat de handhaving van *kansspelen op afstand* met name door het internationale aanbod complex is. Handhavend optreden in het buitenland is en blijft lastig. De doelstelling dat de *kanalisatiegraad* minimaal 75% moet zijn (en daarmee een deel illegaal aanbod geaccepteerd wordt) sluit daarbij aan. De verwachting is blijkbaar niet dat de Ksa het nalevingspercentage naar 100% moet brengen. Wel is voor ons de onderbouwing van deze 75% niet duidelijk. Meer informatie over de onderbouwing van dit getal en de wijze waarop het resultaat van het handhavend optreden hierin is verwerkt, is van belang om de

haalbaarheid ervan te kunnen beoordelen. Een hoge mate van kanalisatie is immers het meest effectieve middel tegen illegaal aanbod.

*Vergunningverlening*

In de huidige situatie is de Ksa verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan de zogenoemde *landbased* aanbieders. Dat loopt uiteen van eenmalige vergunningen voor loterijen, vergunningen voor het exploiteren van kansspelautomaten tot het verlenen van een beperkt aantal meerjarige vergunningen (aan bijvoorbeeld de Lotto en Nationale Postcodeloterij). De Staatsloterij en Holland Casino beschikken over een vergunning met een onbeperkte duur.

Wanneer de wetswijziging een feit is, verleent de Ksa vergunningen aan zowel landbased als online aanbieders. Hoewel het vergunningverleningsproces niet al te zeer wijzigt, is er inhoudelijk gezien wel degelijke sprake van forse aanpassingen. Niet alleen neemt naar verwachting het aantal aanvragen toe, ook zullen buitenlandse spelers zich op de Nederlandse markt willen gaan bewegen en hebben de vergunningen betrekking op – voor de Nederlandse markt – nieuwe activiteiten.

Dit heeft gevolgen voor de eisen die aan de aanvragers worden gesteld, maar werkt bovendien ook inhoudelijk door in de vergunningen. Hoewel dit nog nadere uitwerking krijgt in onderliggende regelgeving spelen in elk geval de volgende elementen een rol bij de vergunningverlening en het toezicht daarop:

- Eisen aan de organisatie
    - transparante bedrijfsvoering
    - continuïteit van de onderneming
    - deskundig personeel
    - betrouwbare aanbieder
- Aanbieden van de kansspelen
    - verstrekken van adequate informatie
    - verifiëren identiteit / uitsluiten risicogroepen
    - raadplegen centraal register teneinde probleemspelers uit te sluiten van deelname
- Consumentenbescherming / tegengaan fraude
    - goedgekeurde systemen / eerlijk spel
    - het treffen van de nodige voorzieningen om de speler inzicht te geven in het eigen speelgedrag en te informeren over de risico’s van kansspelen (voldoen aan de zorgplicht)
    - registreren transacties
    - bescherming tegoeden van de spelers

- bescherming gegevens van de spelers
- terughoudende werving en reclame.

Al deze elementen zijn volledig open gelaten in het wetsvoorstel en krijgen verdere uitwerking in lagere regelgeving. Het is dan ook niet mogelijk om in dit stadium van het wetgevingsproces de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet goed te kunnen overzien. Van belang voor het vervolgtraject is dat per uit te werken bepaling eenduidige, toetsbare criteria worden geformuleerd die voor een ieder helder zijn. Des te scherper te criteria, des te transparanter en eenvoudiger de afwikkeling van de aanvragen. Betrokkenheid van de Ksa hierbij is daarom onmisbaar.

Verder stellen we vast dat de vergunningen voor online kansspelen inhoudelijk gezien meer en andere toetspunten omvatten dan de huidige landbased vergunningen. In feite is op dit moment sprake van bestendiging van de gegroeide situatie. De aanbieders worden gezien als deskundige, professionele en betrouwbare partijen. Een diepgaande toets van de vergunningaanvraag vindt dan ook niet plaats. Niet alleen ontbreken de beoordelingscriteria daarvoor, het is in de huidige situatie ook niet nodig. Het vertrouwen in de aanbieders is hoog.

In de toekomstige situatie zal niet zonder meer van de betrouwbaarheid van aanbieders uitgegaan kunnen worden. Om het proces van de vergunningverlening inhoudelijk in goede banen te kunnen leiden, betekent dit dat aanvullende competenties nodig zijn. Los van de beleidsmedewerkers en juristen die ook in het huidige stelsel betrokken zijn, gaat dat om organisatie- en bedrijfskundigen, accountants / financieel specialisten, ICT-ers en data-analisten. Verder schatten we in dat de capaciteit aan beleidsmedewerkers en juristen zeker in de beginfase zal groeien. Niet alleen om de verwachte bulk aan aanvragen weg te werken maar ook om de daaruit voortvloeiende bezwaar- en beroepsprocedures op te vangen. Overigens kunnen wellicht delen van de beoordeling (conform het Deense model) worden uitbesteed. Dit uiteraard zonder dat de Ksa de eindverantwoordelijkheid overdraagt. Teneinde een goede voorbereiding mogelijk te maken, is het overigens wel zaak dat snel duidelijk wordt waar de verantwoordelijkheid voor de beoordeling belegd gaat worden.

*Toezicht op en handhaving van de vergunningen*

Via de controledatabank, de elektronische toegang tot de spelsystemen van de aanbieders, periodieke rapportages, jaarverslagen, signalen en dergelijke vergaart de Ksa informatie om te beoordelen of de vergunninghouders zich aan de vergunningvoorschriften houden. Omdat de voorschriften nog niet zijn uitgewerkt, is de exacte invulling van het toezicht nog niet duidelijk. Uiteraard is het van belang dat goed bewaakt wordt dat de toezichtinstrumenten (zoals de controledatabank) de door de Ksa gewenste informatie ook kunnen leveren. Een vergelijking met de wijze waarop andere kansspelautoriteiten dit hebben gerealiseerd (inclusief de voors, tegens en leerpunten) is in onze optiek gewenst.

Wel lijkt de wet voldoende aanknopingspunten te bevatten om toegang te krijgen tot de gewenste informatie. Ook hier geldt dat financieel specialisten, ICT-ers en data-analisten nodig zullen zijn om de informatiebehoefte te concretiseren en de verzamelde gegevens te duiden.

Een complicerende factor voor wat betreft de buitenlandse aanbieders is dat de Ksa weinig mogelijkheden heeft om ‘op locatie’ haar wettelijke bevoegdheden uit te oefenen. Samenwerking

met andere kansspeltoezichthouders biedt hierbij wellicht enig soelaas. De ervaring leert wel dat dit weerbarstige trajecten kunnen zijn. Het grote optimisme op dit punt dat uit de Memorie van Toelichting spreekt, delen we niet. Principiële zaken (bijv. andere regelgeving) en praktische zaken (zoals eigen prioriteiten) kunnen hier parten spelen. Mogelijk dat convenanten hieraan nadere invulling kunnen geven.

Het instrumentarium waarover de Ksa beschikt om eventuele overtredingen te sanctioneren, achten we toereikend. Met de introductie van de bindende aanwijzing – die nog wel nadere uitwerking behoeft in lagere regelgeving – beschikt de Ksa over een instrument om de normen verder te operationaliseren. De mogelijkheid om een vergunning voor bepaalde tijd te schorsen, is een andere verrijking van het instrumentenpalet dat het hiaat tussen een waarschuwing en een permanente intrekking vult. Een nadere analyse en uitwerking hiervan in een sanctiestrategie is wel een stap die snel moet worden gezet.

*Toezicht op en handhaving jegens illegaal aanbod*

Toezicht op en handhaving jegens illegaal aanbod is geen nieuwe taak van de Ksa. Ook in de huidige situatie treedt men hier tegen op. De Ksa onderzoekt klachten en meldingen van consumenten en vergunninghouders over illegale aanbieders. Gezien het grote aantal meldingen brengt de Ksa wel een prioritering in de meldingen aan. Na onderzoek volgt eventueel handhavend optreden.

De illegale aanbieder wordt langs diverse lijnen gesommeerd het digitaal aanbieden of bevorderen van kansspelen op de Nederlandse markt te staken. Wanneer sprake is van een Nederlandse aanbieder wordt zo nodig overgegaan tot het inzetten van bestuursrechtelijke sancties. In het uiterste geval wordt het Openbaar Ministerie ingeschakeld. De ervaring in andere domeinen leert dat heldere en harde afspraken hierover gewenst zijn. Beoordeeld moet worden of het huidige *Handhavingsprotocol* tussen de Ksa en het Openbaar Ministerie toereikend is of dat nadere uitwerking noodzakelijk is.

Voor buitenlandse aanbieders ligt dat ingewikkelder omdat zij zich in de regel eenvoudig aan bestuursrechtelijke sancties kunnen onttrekken. Door internetproviders, reclameaanbieders, of bemiddelaars te sommeren deze aanbieders te blokkeren en via banken en dergelijke financiële transacties onmogelijk te maken, beschikt de Ksa over instrumenten om de Nederlandse markt voor deze aanbieder onaantrekkelijk te maken. Aan de andere kant is nog onduidelijk in hoeverre de financiële wereld en de internetproviders hun medewerking willen en kunnen verlenen. De effectiviteit van deze instrumenten is met andere woorden nog niet bewezen. De verwachting is wel dat het lastig is om aanbieders hiertoe te dwingen. Bovendien zijn digitale blokkades eenvoudig te omzeilen door ervaren internetgebruikers.

Het gericht waarschuwen van burgers (conform de werkwijze van de Autoriteit Consument en Markt) zou een geschikt aanvullend instrument kunnen zijn. Een variant hierop is dat in de wet voor een aantal artikelen de 'bevoegdheid tot openbaarmaking' wordt opgenomen. Deze bevoegdheid heeft als doel de overtreder te bestraffen en tegelijkertijd de spelers te informeren. Met name richting buitenlandse aanbieders kan dit meerwaarde hebben. Tot slot delen wij de hoge,

vooralsnog onbewezen verwachtingen van de samenwerking met andere kansspelautoriteiten zoals die uit de Memorie van Toelichting naar voren komt niet.

Grosso modo verwacht de Ksa voldoende mogelijkheden te hebben om het illegale aanbod aan te pakken. Randvoorwaarden daarbij zijn wel dat het legale aanbod aantrekkelijk genoeg is om het illegale aanbod te marginaliseren en dat de uitwerking van onder andere de bindende aanwijzing in lagere regelgeving de Ksa voldoende mogelijkheden biedt om effectief te kunnen sanctioneren.

*Rol van de keuringsinstanties*

De Memorie van Toelichting gaat in op de rol van keuringsinstanties. Deze instanties beoordelen of het spelsysteem bij ingebruikname aan de Nederlandse regelgeving voldoet. Bij eventuele aanpassingen is een nieuwe keuring verplicht.

Met het oog op het minimaliseren van de lasten voor het bedrijfsleven – en zo de indirecte bevordering van de kanalisatie – is volgens de Memorie van Toelichting afgezien van het systeem van periodieke keuringen.

Ook hier geldt overigens dat het stelsel van keuringen in lagere regelgeving wordt uitgewerkt. Daarbij zijn diverse zaken van belang. In de eerste plaats zijn wij niet op voorhand overtuigd van de redenering dat het afzien van een periodieke keuring leidt tot een kostenreductie en daarmee de kanalisatiegraad verhoogt. De redenering dat een lagere controle-intensiteit leidt tot meer ongewenste afwijkingen ten nadele van de spelers hetgeen de kanalisatiegraad juist verlaagt, is evenzo speculatief en steekhoudend. Een onderbouwing van de redenering is kortom gewenst.

In onze optiek is gezien de observatie dat kleine wijzigingen van het systeem aan de orde van de dag zullen zijn, een periodieke keuring die het gehele systeem omvat wenselijk.[9] Het stelsel staat nu toe dat kleine wijzigingen achteraf beoordeeld worden. Kleine wijzigingen op kleine wijzigingen kunnen echter wel degelijk forse consequenties hebben die – wanneer de wijzigingen op zichzelf beoordeeld worden – buiten beeld blijven. In het voorgestelde stelsel heeft de Ksa weliswaar de mogelijkheid om een keuring op te leggen, maar de vraag is of dit een effectief middel is. Een kwaadwillende aanbieder zal dit traject lang kunnen traineren. Verder heeft de Ksa geen instrumenten (los van samenwerking met andere autoriteiten) om bij buitenlandse vergunninghouders ‘over de vloer te komen’. De keuringsinstanties hebben die mogelijkheid wel. Naar onze mening moet daar optimaal gebruik van worden gemaakt en zou overwogen kunnen worden om het keuringsstelsel breder te laten strekken dan alleen de spelsystemen en periodiek verplicht te stellen. Een strakker stelsel is in onze optiek in elk geval geboden.

In de tweede plaats pleiten wij voor een goed doordacht keuringsstelsel waarbij gebruik wordt gemaakt van de inzichten uit andere terreinen. Zo is het van belang dat de Ksa een rol speelt bij de accreditatie en eisen kan stellen aan de wijze waarop de keuringsinstanties toezicht houden. Deze toezichthoudende taak is overigens nieuw voor de Ksa, maar wel van cruciaal belang. De ervaring

---

[9] Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Kansspelen op afstand (consultatieversie), blz 65

leert dat de Raad van Accreditatie organisaties met een andere bril beoordeelt dan de toezichthouders.

In de derde plaats is de ‘keuringsmarkt’ relatief klein. In de praktijk zal er plaats zijn voor een beperkt aantal keuringsinstanties. Het valt dan ook te overwegen om het aantal keuringsinstanties op voorhand te limiteren. Dit om te voorkomen dat er ‘prijzenoorlog’ ontstaat hetgeen de kwaliteit van de keuringen negatief beïnvloedt.

*Register van uitsluiting en zorgplicht*

De rol van de Ksa bij het beheer van het register is op zichzelf helder. Wel gaat het om een nieuwe taak die verdere uitwerking behoeft en langs diverse lijnen kan worden ingevuld. Het ministerie van VenJ heeft onlangs opdracht gegeven tot het ontwerp van een aantal varianten van het register. Zolang het ontwerp nog niet helder is, is een oordeel over de uitvoerbaarheid van de verplichtingen niet aan de orde.

Wel stellen we vraagtekens bij de uitwerking van de zorgplicht. Een speler moet een spelprofiel opstellen en geeft daarbij zelf zijn/haar grenzen aan. Die kunnen dusdanig gekozen zijn dat in de praktijk sprake zal zijn van een probleemspeler, hetgeen dan lastig is te signaleren. Voor een aanbieder is dan ook moeilijk vast te stellen wanneer een speler behoort tot een risicocategorie en gewezen moet worden op het bestaan van het centraal register.

Hieruit volgt dat het – door het ontbreken van harde criteria – ook voor de Ksa niet goed mogelijk is om vast te stellen of een aanbieder de zorgplicht naar behoren invult.

Bovendien kan een speler op meerdere plaatsen tegen of net over de grenzen van het eigen profiel opereren. Per aanbieder is dat dan geen probleem, maar opgeteld mogelijk wel. In die gevallen biedt de zorgplicht in onze optiek geen oplossing. De aanbieder houdt zich immers aan de gestelde regels.

Verder is onduidelijk wanneer onvrijwillige uitsluiting opgelegd kan worden, omdat de wet hiervoor nog geen normenkader biedt. Ook is niet helder of de vrijwillige uitsluiting alleen de aanbieder betreft die de speler op het bestaan van het centraal register gewezen heeft of dat de uitsluiting alle aanbieders betreft.

Kortom, onduidelijk is wie hier aan de lat staat voor de bescherming van de risicospelers. Wie is verantwoordelijk voor het bewaken van het aantal risicospelers (aantal is gemaximeerd op 55.000)? De aanbieders of de Ksa? En wanneer dit de Ksa betreft langs welke lijnen het toezicht dan invulling kan krijgen. Hoe is de bijdrage dan te toetsen? Indicatoren missen om de zorgplicht en de doelstellingen daarvan nader te concretiseren.

*Overige punten*

Behalve de Wet op de kansspelen dienen vergunninghouders ook te voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van toerisme (Wwft), de Sanctiewet 1977 en de Wet KSB. Ons uitgangspunt is dat de Ksa hier geen rol in heeft. Mocht dan anders zijn, dan dient de Ksa over voldoende middelen en deskundigheid te beschikken.

Ook voor wat betreft de inning van gelden voor het verslavingsfonds en het voeren van eventuele procedures over de heffing gaan we ervan uit dat deze niet bij de Ksa belegd worden. Datzelfde geldt voor de monitoring van de inkomsten van goede doelen. Capaciteit hiervoor is dan ook niet geraamd.

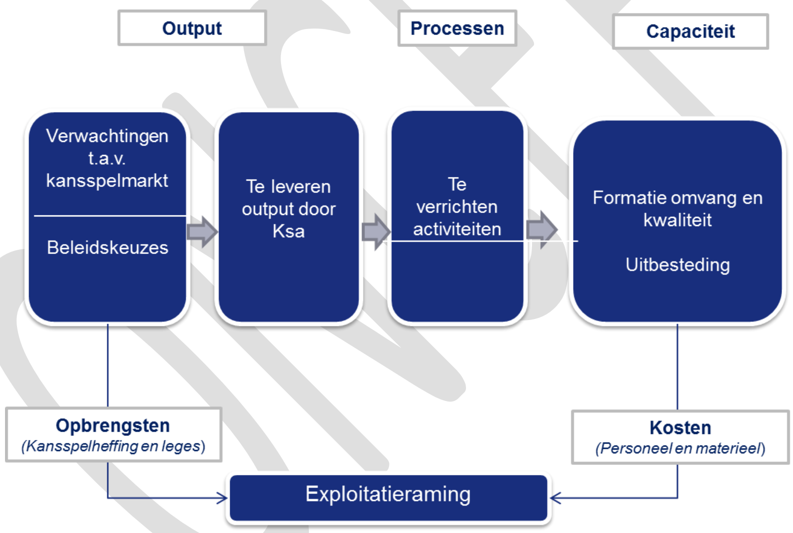
# 4. Onderzoeksmodule 2: formatie, exploitatie en organisatie

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de consequenties van de uitvoering van de wet in termen van mensen en middelen. Achtereenvolgens worden het door ons gehanteerde formatierekenmodel, de benodigde capaciteit, de exploitatiebegroting en de organisatie behandeld.

## 4.2 Formatierekenmodel

Bij de berekening van de benodigde capaciteit beginnen we met de omvang van de markt en de beleidskeuzes die worden gemaakt ten aanzien van de uitvoering. Gegeven deze uitgangspunten is de feitelijke werklast (de hoeveelheid werk) afhankelijk van de te verrichten activiteiten en de tijd per processtap. In onderstaande figuur is deze aanpak gevisualiseerd.




*Drie scenario's, twee varianten*

Wat betreft de omvang van de markt zijn wij, in overleg met vertegenwoordigers van de Ksa, uitgegaan van drie scenario's:[10]

- Scenario A: een gekanaliseerde markt van € 176 miljoen.
- Scenario B: een gekanaliseerde markt van € 350 miljoen.

[10] Deze omvang is mede gebaseerd op inschattingen uit eerdere studies (waaronder BCG 2011, APE 2012) en van buitenlandse toezichthouders ontvangen informatie.

- Scenario C: een gekanaliseerde markt van € 600 miljoen.

Verder is ten aanzien van de output gewerkt met twee varianten, te weten 35 en 55 te verlenen vergunningen.[11]

*Hoofdprocessen*

In overleg met vertegenwoordigers van de Ksa zijn acht hoofdprocessen onderscheiden:

1. Communicatie/voorlichting.
2. Beheer centraal register.
3. Toezicht op illegale deel.
4. Vergunningverlening (incl. bezwaar en beroep).
5. Verzoek tot wijziging.
6. Toezicht op vergunninghouders.
7. Handhaving.
8. Heffen en innen.

Per hoofdproces hebben wij vervolgens bepaald welke processtappen doorlopen moeten worden, welke functies daarvoor ingezet worden, hoeveel tijd de processtap kost. (De aannames die hierbij zijn gehanteerd zijn separaat bijgevoegd).

*Werklastfactoren*

Hoe vaak een bepaalde activiteit moet worden verricht, is afhankelijk van factoren die de werklast bepalen. In ons model worden de volgende werklastfactoren gehanteerd:

**Fout! Ongeldige koppeling.**De totaal benodigde capaciteit kan vervolgens worden bepaald door de combinatie van werklast en benodigd capaciteit per proces.

*Waarde en beperking*

Een formatierekenmodel is een model dat de benodigde formatie in kaart brengt voor een bepaalde taak, uitgaande van een bepaalde werkwijze en ambitie. Groot voordeel van het model is dat het toekomstbestendig is en dat het eenvoudig inzichtelijk maakt wat het betekent voor de formatie als activiteiten in de toekomst veranderen.

Het formatierekenmodel heeft betrekking op activiteiten die in de toekomst uitgevoerd gaan worden ten behoeve van de online kansspelmarkt. Vandaar dat de basisinformatie voor het model nog niet

---

[11] Deze twee varianten zijn in overleg met vertegenwoordigers van de Ksa gekozen. De bandbreedte die hierdoor ontstaat (tussen 35 en 55 te verlenen vergunningen) sluit aan op de aannames in het onderzoek van BCG (2011) dat bij een belastingtarief van 20% en een gunstig ondernemersklimaat 35-55 partijen de online kansspelmarkt zullen betreden: 15-25 grote aanbieders en 20-30 kleine tot middelgrote aanbieders.

aanwezig is. Hoe concreter dit soort informatie beschikbaar is, hoe betrouwbaarder de uitkomsten van het rekenmodel. Om toch tot een kwantitatieve onderbouwing van de formatie te komen, hebben wij gewerkt met aannames. Deze aannames zijn gebaseerd op de ervaringen van de Ksa met de huidige activiteiten, een inschatting van hoe invulling zal worden gegeven aan lagere regelgeving en de ervaringen van andere Europese toezichthouders met toezicht op de online kansspelmarkt.

De aannames die bij module 2 zijn gehanteerd zijn gebaseerd op de ervaringen van medewerkers van de Ksa. Daarnaast hebben wij externe onderzoeken naar de online kansspelmarkt geraadpleegd. In de bijlage lichten wij de aannames nader toe.

### 4.3 Uitkomsten formatierekenmodel: benodigde capaciteit

*Voorbereidingsfase*

Onze calculaties hebben betrekking op de situatie vanaf 1 januari 2015; het moment waarop de wet van kracht is, ofwel de ‘structurele’ situatie. Voorafgaande aan deze periode kent Ksa een fase waarin zij voorbereidingen treft op de uitvoering. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van toetsingscriteria en het treffen van voorzieningen in de sfeer van personeel en ICT. Ook kan een deel van deze periode worden benut om al enig voorwerk te verrichten voor het behandelen van vergunningaanvragen. In de berekening van de benodigde capaciteit voor de structurele situatie hebben wij hiermee rekening gehouden.[12]

*Piek in 2015*

Verwacht wordt dat de vergunningverlening in het eerste jaar een piek kent. Dit hangt samen met het feit dat online aanbieders erbij gebaat zijn al direct vanaf het eerste moment een vergunning te hebben. In de berekening van de normformatie zijn wij er vanuit gegaan dat het totaal aantal vergunningen al in jaar 1 versterkt wordt.

Naast voorwerk in 2014 (zie onder voorbereidingsfase) zal de Ksa een deel van deze piekbelasting kunnen opvangen met medewerkers die op andere processen ingezet worden, te weten Toezicht op vergunninghouders en Verzoek tot wijzigingen.[13] Verwacht wordt namelijk dat er in 2015 nog geen verzoeken tot wijzigingen ingediend worden en dat ook de benodigde capaciteit voor toezicht op vergunninghouders beperkt zal zijn. Om te voorkomen dat na het eerste jaar een overschot is in (vaste) formatie, gaan wij er vanuit dat voor het overige deel van de piek tijdelijke capaciteit wordt ingehuurd.

---

[12] De verwachting is dat een deel van het personeel reeds in 2014 zal worden aangenomen. Dit betreft de medewerkers voor de processen Communicatie/ voorlichting, Toezicht ten aanzien van illegale deel, Vergunningverlening en Handhaving zoals berekend bij alternatief 1. Deze 11,8 fte medewerkers doen voorbereidende werkzaamheden nog voordat de wet in werking treedt.

[13] De kennis en vaardigheden van de medewerkers die hiervoor ingezet worden komen (deels) overeen met de benodigde competenties voor het proces Vergunningverlening.

In de volgende tabel presenteren wij de uitkomsten van onze berekeningen.

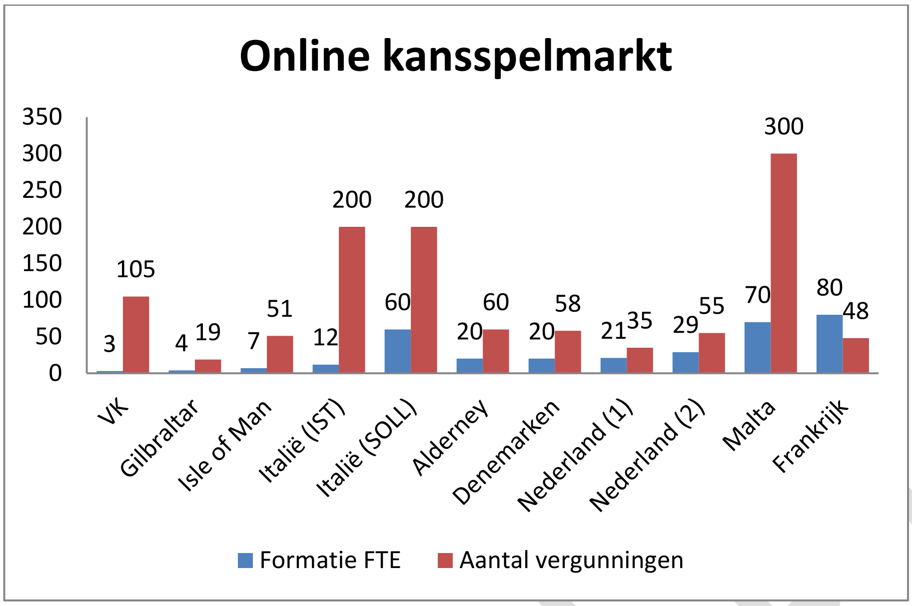
**Fout! Ongeldige koppeling.**De tabel laat zien dat de benodigde structurele capaciteit varieert tussen circa 21 en 29 fte. Incidenteel (in het piekjaar) gaat het om circa 7,5 tot 12 fte extra (tijdelijke) capaciteit. Dat is een forse uitbreiding vergeleken met de huidige omvang van de organisatie van ruwweg circa 35 fte.

Bij de structurele formatie zijn wij er vanuit gegaan dat het aantal vergunningaanvragen gelijkmatig verdeeld is over de jaren (respectievelijk zeven per jaar bij variant 1 en elf bij variant 2). Zoals aangegeven wordt echter een piekbelasting verwacht in het eerste jaar. In onze berekeningen hebben wij hiervoor niet gecorrigeerd in de structurele situatie. Reden hiervoor is dat op dit moment de precieze wijze van toetsing van een vergunningaanvraag nog verder uitgewerkt wordt en dat in de eerste periode sprake is van een ontwikkeling van de uitvoering van de vergunningverlening met nieuwe aanbieders en vergunningen.

In een tweede fase zal routine zijn opgebouwd en zal een deel van de aanvragers dezelfde aanbieders betreffen als in de eerste fase, waardoor de toetsing in beginsel wat eenvoudiger is. Verder zal, afhankelijk van hoe de markt zich ontwikkelt, op termijn wellicht sprake zijn van een meer gelijkmatige verdeling.

*Vergelijking met het buitenland*

Om de uitkomsten van het formatierekenmodel nader te toetsen, hebben wij tevens geïnventariseerd hoe de omvang zich verhoudt tot die van toezichthouders in het buitenland op de onlinekansspelmarkt.




De resultaten laten zien dat er grote verschillen zijn tussen landen. Dit kan onder meer worden verklaard door verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het toezicht. Meest vergelijkbaar is de situatie in Denemarken, Frankrijk en Italië.

### 4.4 Exploitatiebegroting

Naast een berekening van de benodigde capaciteit hebben wij tevens een exploitatiebegroting opgesteld. Wat betreft de baten zijn wij uitgegaan van een legestarief van € 35.000 per vergunningaanvraag en een kansspelheffing van 1,2% en 1,4% van het bruto spelresultaat. Wij adviseren daarnaast om een vergoeding voor verzoeken tot wijziging in overweging te nemen, enerzijds gezien de kosten die de Ksa hiervoor maakt en die niet uit de heffing gefinancierd moeten worden; anderzijds als dempende werking op het aantal wijzigingsverzoeken.[14]

Kijken we naar de consequenties in financiële termen (zie de volgende tabellen) dan stellen wij vast dat, bij een voorzichtige inschatting van de omvang van de markt de kosten van de uitvoering hoger zijn dan de inkomsten uit leges en de kansspelheffing. Bij een kansspelheffing van 1,2% gaat het om een negatief saldo van ca. € 580.000. Wanneer uitgegaan wordt van een heffingspercentage van 1,4%, dan is het verschil kleiner, ca. € 195.000 negatief.

Ook maakt de doorrekening duidelijk dat het financieel gezien voor de Ksa gunstiger is dat er bij een gelijke marktomvang minder vergunninghouders zijn vanwege de extra werklast voor vergunningverlening (gegeven een legestarief van € 35.000). In de verdere bepalingen van wat onder vergunninghouder wordt verstaan, is het van belang hiermee rekening te houden. Bij

[14] Artikel 31e van het wetsvoorstel biedt hiervoor de basis.

voorkeur gaat de Ksa uit van een bepaling waarin voor een aanbieder met meerdere websites één vergunning volstaat. Dat impliceert overigens ook een lagere lastendruk voor het bedrijf.

Het omslagpunt (dat wil zeggen gelijke kosten en opbrengsten) is bij een kansspelheffing van 1,2% bij variant 1 (35 vergunninghouders) een gekanaliseerde markt van circa € 225 mln. Bij variant 2 (55 vergunninghouders) gaat het om een gekanaliseerde markt van circa € 275 mln. Bij een heffingspercentage van 1,4% gaat het om respectievelijk circa € 190 mln. (variant 1) en € 250 mln. (variant 2).

In onderstaande figuren presenteren wij de gemiddelde baten en lasten in een periode van vijf jaar (de duur van een vergunning) bij een kansspelheffing van 1,2 % en 1,4%.

| Gemiddelde scenario's 2015-2020 | Scenario A.1 | Scenario A.2 | Scenario B.1 | Scenario B.2 | Scenario C.1 | Scenario C.2 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gekanaliseerde markt | € 176 miljoen | € 176 miljoen | € 350 miljoen | €350 miljoen | € 600 miljoen | € 600 miljoen |
| Aantal vergunningen | 35 | 55 | 35 | 55 | 35 | 55 |
| BATEN | € 2.520.333 | € 2.753.667 | € 4.608.333 | € 4.841.667 | € 7.608.333 | € 7.841.667 |
| Leges | € 408.333 | € 641.667 | € 408.333 | € 641.667 | € 408.333 | € 641.667 |
| Kansspelheffing | € 2.112.000 | € 2.112.000 | € 4.200.000 | € 4.200.000 | € 7.200.000 | € 7.200.000 |
| LASTEN | € 3.105.277 | € 4.227.831 | € 1.864.618 | € 3.740.048 | € 3.028.263 | € 3.997.832 |
| Lonen en salarissen | € 1.482.679 | € 2.077.945 | € 624.474 | € 2.077.945 | € 1.482.679 | € 2.077.945 |
| Overheadkosten | € 527.693 | € 739.551 | € 222.253 | € 739.551 | € 527.693 | € 739.551 |
| Inhuur diensten | € 634.446 | € 852.480 | € 690.035 | € 574.534 | € 690.035 | € 852.480 |
| Afschrijvingen | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 |
| ICT-kosten | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 |
| Rentekosten | € 148.414 | € 245.809 | € 15.810 | € 35.972 | € 15.810 | € 15.810 |
| RESULTAAT | € -584.944 | € -1.474.164 | € 2.743.715 | € 1.101.618 | € 4.580.070 | € 3.843.835 |

*Exploitatieraming bij kansspelheffing 1,2%*

| Gemiddelde scenario's 2015-2020 | Scenario A.1 | Scenario A.2 | Scenario B.1 | Scenario B.2 | Scenario C.1 | Scenario C.2 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gekanaliseerde markt | € 176 miljoen | € 176 miljoen | € 350 miljoen | €350 miljoen | € 600 miljoen | € 600 miljoen |
| Aantal vergunningen | 35 | 55 | 35 | 55 | 35 | 55 |
| BATEN | € 2.872.333 | € 3.105.667 | € 5.308.333 | € 5.541.667 | € 8.808.333 | € 9.041.667 |
| Leges | € 408.333 | € 641.667 | € 408.333 | € 641.667 | € 408.333 | € 641.667 |
| Kansspelheffing | € 2.464.000 | € 2.464.000 | € 4.900.000 | € 4.900.000 | € 8.400.000 | € 8.400.000 |
| LASTEN | € 3.068.143 | € 4.190.696 | € 1.864.618 | € 3.729.336 | € 3.028.263 | € 3.997.832 |
| Lonen en salarissen | € 1.482.679 | € 2.077.945 | € 624.474 | € 2.077.945 | € 1.482.679 | € 2.077.945 |
| Overheadkosten | € 527.693 | € 739.551 | € 222.253 | € 739.551 | € 527.693 | € 739.551 |
| Inhuur diensten | € 634.446 | € 852.480 | € 690.035 | € 574.534 | € 690.035 | € 852.480 |
| Afschrijvingen | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 | € 212.046 |
| ICT-kosten | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 |
| Rentekosten | € 111.279 | € 208.675 | € 15.810 | € 25.260 | € 15.810 | € 15.810 |
| RESULTAAT | € -195.810 | € -1.085.030 | € 3.443.715 | € 1.812.331 | € 5.780.070 | € 5.043.835 |

*Exploitatieraming bij kansspelheffing 1,4%*

### 4.5 Organisatie

Naast kwantitatieve aspecten van de uitvoering zijn wij tevens ingegaan op de benodigde competenties en organisatorische aspecten.

Ten aanzien van de competenties, ofwel de benodigde kennis en vaardigheden, merken wij op dat het toezicht op de online kansspelmarkt andere eisen stelt, zowel vakinhoudelijk als qua functiezwaarte, ten opzichte van landbased. Belangrijkste verschillen zijn het internationale karakter voor met name toezicht en handhaving en de cruciale rol van ICT.

Adequate taakuitvoering betekent dat voor het merendeel van de functies WO-niveau vereist is, ook daar waar nu gekozen is voor HBO-niveau. Vakinhoudelijk gezien vraagt het om uitbreiding op het terrein van ICT, data-analyse, financieel-economisch/bedrijfskundig en juridisch (zie ook hoofdstuk 3). Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, kan een deel van de uitvoering van de toetsing van de vergunningverlening uitbesteed worden aan gecertificeerde bureaus.

Zo werkt Denemarken met gecertificeerde bureaus die onder andere een toets uitvoeren op het spelsysteem (vergelijk de rol van Verispect met betrekking tot landbased), het bedrijfsmodel en interne procedures van de aanbieders.

De mate van uitbesteding is onlosmakelijk verbonden met de visie op toezicht en de beschikbare knowhow. Wij zijn er vanuit gegaan dat circa 15% van het werk uitbesteed wordt[15].

Tot slot merken wij op dat de uitvoering ook doorwerkt in de organisatie-inrichting. Hiervoor constateerden wij dat de formatie behoorlijk toeneemt vanwege de nieuwe taak. Daar bovenop komt een (verhoudingsgewijze) groei van de overhead (management en ondersteunende functies).

Naast de omvang doelen wij tevens op meer kwalitatieve aspecten zoals multidisciplinaire toetsing, zaakgericht werken, het omgaan met piekbelasting en (eventueel) het werken met externe partijen (gecertificeerde bureaus). Het gaat dus om een *majeure organisatieontwikkeling*.



[15] Bij de berekening ter onderbouwing van de leningaanvraag van de Ksa aan het ministerie was de aanname dat 15% van de benodigde capaciteit ingehuurd zal worden. Wij hebben deze aanname overgenomen bij het opstellen van de exploitatieraming.

# 5. Onderzoeksmodule 3: ICT

## 5.1 Inleiding

Om de huidige ICT-situatie in kaart te brengen zijn per onderdeel (onder andere telecomvoorzieningen, ICT-werkplekken, et cetera) de technieken, knelpunten en lopende of geplande projecten kort beschreven. Verder is het huidige applicatielandschap van de Ksa in beeld gebracht door per proces de relevante applicaties weer te geven. Op basis van deze elementen hebben we de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel vanuit ICT-perspectief beoordeeld.

## 5.2 Technische faciliteiten

De technische faciliteiten van Ksa zijn de volgende.

- Kantooromgeving
  - De Ksa heeft de technische ICT voorzieningen in belangrijke mate uitbesteed aan ASP4All (o.a. servers & storage, netwerkapparatuur, et cetera.).
  - De technische inrichting bij de Ksa zelf is beperkt tot het beheren van ongeveer vijftig werkstations (PC's), de patchvoorzieningen en de telefooncentrale.
- Anoniem netwerk
  - Naast het onder 'kantooromgeving' genoemde deel heeft de Ksa een separaat netwerk dat volledig is gescheiden van de kantooromgeving.
  - Het dient voor het op internet kunnen opsporen van illegale kansspelactiviteiten.
  - Het is in samenwerking met de politie opgezet.
  - Er zijn drie aangesloten PC's (twee van de politie en één van Ksa zelf).
- Lopende of geplande projecten. Het eerder genoemde 'anonieme netwerk' moet verder worden ingericht, passend bij de veranderingen in de Wet op de kansspelen.

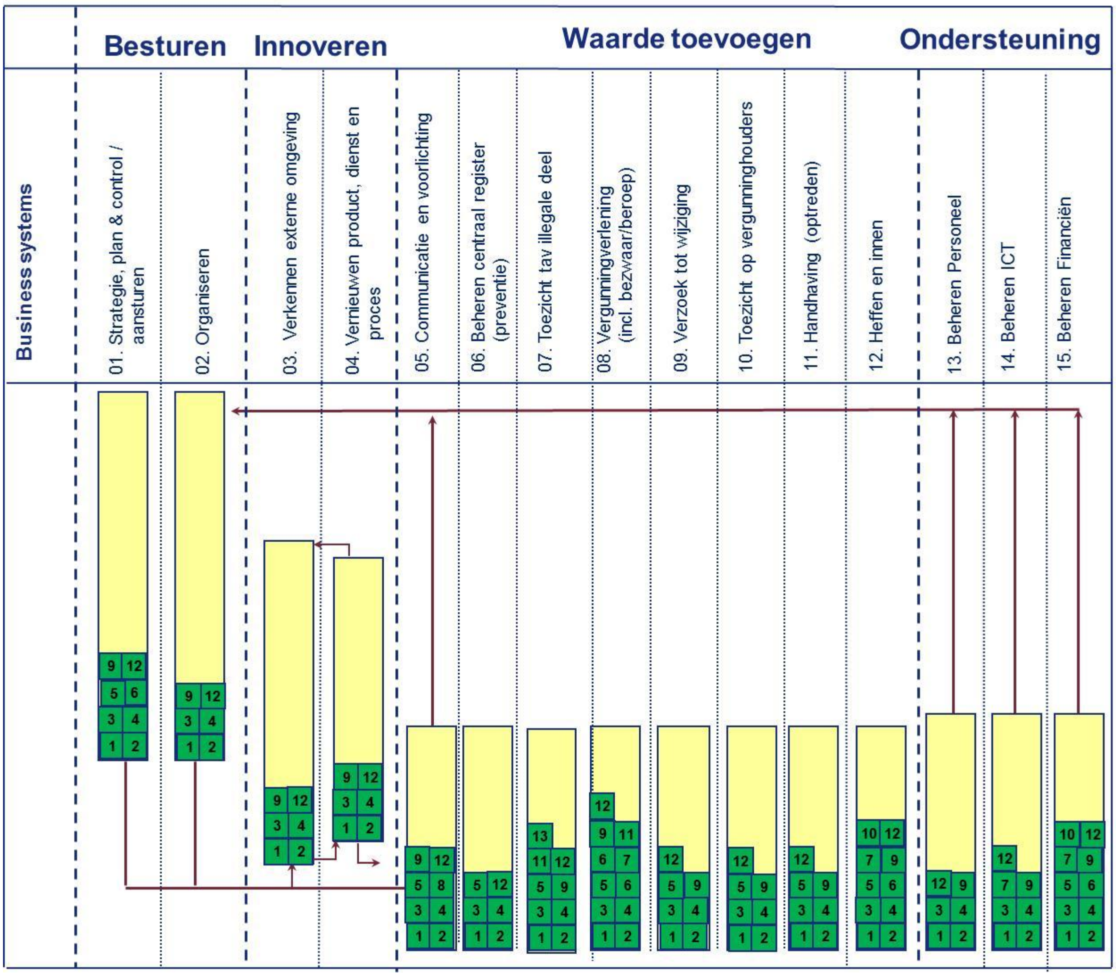
De Ksa is een jonge organisatie waardoor de technische faciliteiten van de Ksa nieuw en up-to-date zijn. Bovendien zijn de technische faciliteiten schaalbaar en flexibel voor zowel de kantooromgeving als het anonieme netwerk. We constateren op dit gebied dan ook geen knelpunten.

## 5.3 Applicatielandschap

Om de huidige ICT in kaart te brengen, is voor de Ksa een applicatiespiegel gemaakt. Dat is een weergave van de huidige situatie van het applicatielandschap voor de processen van de Ksa. De huidige applicaties zijn *gespiegeld* binnen de processen van de Ksa. Deze processen zijn te groeperen in vier hoofdactiviteiten, te weten:

- Besturen: bestaat uit het aansturen van de organisatie, ofwel strategievorming, planning & control en organiseren. Deze hoofdactiviteit voorziet in de overall aansturing van alle activiteiten en in het organiseren ervan.
- Innoveren: bestaat uit het verkennen van de externe omgeving en het vernieuwen van producten, diensten en processen. Deze hoofdactiviteit zorgt ervoor dat de organisatie inspeelt op (toekomstige) externe en interne ontwikkelingen.
- Waarde toevoegen: betreft alle activiteiten (kerntaken) die de  Ksa uitvoert voor de verlening en levering van de diensten respectievelijk producten om aan de vraag van vergunninghouders, maatschappelijke organisaties en ondernemingen te voldoen en om de wettelijke taken te vervullen.
- Beheren middelen: bestaat uit alle ondersteunende processen (bijvoorbeeld personeel, ICT en financiën). Het gaat hier om het beheren van middelen die noodzakelijk zijn om de andere activiteiten te kunnen uitvoeren.

De applicatiespiegel voor de Ksa ziet er als volgt uit:



Hieronder een overzicht van de applicaties:

| Nummer | Applicatienaam | Beschrijving |
|---|---|---|
| 1 | Microsoft Office Pro | Word, Excel, PowerPoint |
| 2 | Microsoft Office Pro | Outlook |
| 3 | Microsoft Office Pro | Access |
| 4 | Microsoft Office Pro | Visio |
| 5 | Exact Synergy Enterprise | Document Management,<br>Vergunningverleningsprocessen,<br>Financieel (inkoopfacturen/contractenregister),<br>Toezicht (onderzoek illegale kansspelactiviteiten),<br>Voorlichtingsprocessen (klachtafhandeling),<br>Urenregistratie/projectadministratie |
| 6 | Exact Financials Enterprise | Boekhoudsysteem |
| 7 | EDIS (Exact Data Interface System) | Broker software |
| 8 | I-Prox | Content Management Systeem |
| 9 | DocSys | Huisstijlsoftware |
| 10 | Crystal Reports | Business intelligence |
| 11 | CompeT&T | Webapplicatie ten behoeve van GBA raadpleging |
| 12 | PdfWriter | Bewerking pdf en dergelijke |
| 13 | Maltego | Forensische software |



Hieronder zijn de meest opvallende resultaten van de applicatiespiegel van de Ksa weergegeven:

- Het applicatielandschap van de Ksa bestaat uit 13 applicaties en vormt een overzichtelijk geheel. Er zijn geen verouderde systemen en daarmee geen zogeheten ‘legacy’-problemen.
- De belangrijkste applicatie is Exact Synergy Enterprise. De basis van de Ksa wordt hiermee ondersteund, te weten: vergunningverlening, toezicht en financiën.
- Nu de basis staat wordt in de komende periode gekeken hoe Exact Synergie Enterprise ook andere processen kan ondersteunen (vb. klachtafhandeling).

- In de komende jaren hoeven geen applicaties vervangen te worden. Belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de Ksa een jonge organisatie is, de applicaties recent zijn gekocht en de organisatie tevreden is.
- De besturende en innoverende processen worden niet ondersteund door applicaties, behalve door kantoorautomatisering.

In de komende periode lopen er diverse projecten. Er wordt gewerkt aan een project ter verbetering van de informatievoorziening van Ksa. Dit project richt zich vooral op de uitbreiding van de functionaliteiten van het informatiesysteem (Exact Synergy Enterprise (ESE) in combinatie met Exact Financials Enterprise (EFE)). Verder is er een project in voorbereiding voor de implementatie van tijdschrijven/urenregistratie.

In verband met de komst van SEPA (Single Euro Payments Area) wordt een project opgestart met als het doel te kunnen voldoen aan de eisen die door SEPA worden gesteld (IBAN nummers en dergelijke). Ten behoeve van de ICT-voorzieningen is onlangs een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen. De opdracht is gegund aan ASP4All. De implementatie hiervan vindt de komende maanden plaats en is waarschijnlijk binnenkort gereed.

Kortom, net zoals de technische faciliteiten ziet ook het huidige applicatielandschap er goed uit. Er ligt wel een uitdaging om de veranderende processen naar aanleiding van de wetswijziging kwalitatief hoogwaardig te ondersteunen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.4. Daar wordt op hoofdlijnen beschreven wat de te verwachten gevolgen zijn voor ICT per proces van Ksa.

### 5.4 Uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel bekeken vanuit ICT-perspectief

De invoering van de nieuwe Wet op de kansspelen heeft gevolgen voor de volgende processen, en daarmee in meer of mindere mate ook voor de ondersteunende informatievoorziening:

- Communicatie/voorlichting (preventie)
- Beheren centraal register (preventie)
- Toezicht op het illegale aanbod
- Vergunningverlening / verzoek tot wijziging (incl. bezwaar/beroep)
- Toezicht op vergunninghouders
- Handhaving (sanctioneren)
- Heffen en innen

Hieronder schetsen we deze gevolgen per proces. Daarbij kijken we naar de gewenste nieuwe, of te veranderen functionaliteit en de onderliggende techniek, het gebruik en beheer, de te verwachten kosten en het geschatte tijdpad. Omdat veranderingen in de processen nog niet gedetailleerd kunnen worden uitgewerkt, is de analyse van de gevolgen voor de ICT op hoofdlijnen.

### 5.4.1 Communicatie/voorlichting (preventie)

Als gevolg van de wetswijziging krijgt de dienstverlening van Ksa meer dan voorheen een internationaal karakter. De communicatie en voorlichting zal wellicht meertalig (Nederlands en minimaal Engels) worden aangeboden. Het Content Management System van Ksa (I-Prox) biedt standaard meertalige ondersteuning. Functionaliteit en onderliggende techniek voldoen. Wel moet rekening worden gehouden met een uitbreiding van het content beheer. Zo zullen sommige teksten op de website meertalig moeten worden aangeboden. Wij voorzien op dit punt geen problemen.

### 5.4.2 Beheren centraal register (preventie)

Een van de belangrijkste doelstellingen van het kansspelbeleid is het voorkomen van kansspelverslaving. Op basis van de ervaringen bij Holland Casino en de kenmerken van kansspelverslaving hebben zowel de Algemene Rekenkamer als het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum de aanbeveling gedaan om een registratiesysteem in te richten voor casinospelen en kansspelautomaten. Vanwege de laagdrempeligheid en bijzondere risico's dienen aanbieders van kansspelen op afstand tevens aan te sluiten bij een dergelijk centraal register.

Het wetsvoorstel introduceert daarom het centraal register voor uitsluiting kansspelen. Hierin worden personen geregistreerd die gedurende een minimale periode van zes maanden niet meer kunnen deelnemen aan vergunde short odd kansspelen. Dit betekent dat de uitsluitingen gericht zijn op casinospelen in de landbased markt, kansspelautomatenhallen en kansspelen op afstand.

Het centraal register wordt bijgehouden door de Kansspelautoriteit, die dient toe te zien op de juiste toepassing, registratie en naleving door vergunninghouders. Dit is van belang omdat voorkomen moet worden dat een speler die niet in het register is ingeschreven, wordt verwisseld met een speler die daar wel in is ingeschreven. Tevens is de Ksa verantwoordelijk voor gedegen onderzoek inzake onvrijwillige uitsluitingen.

De Ksa beschikt momenteel niet over een centraal register voor uitsluiting kansspelen. Dit geautomatiseerde register moet nog worden gerealiseerd. In opdracht van het ministerie van VenJ stelt een externe partij momenteel uitgangspunten op voor de inrichting van het centraal register.

De resultaten van het ontwerp zijn nog niet beschikbaar. Het register betreft in elk geval een nieuwe functionaliteit voor de Ksa. Het is nog niet duidelijk welke functionaliteit precies. Het is verstandig om daarbij goed te leren van enigszins soortgelijke ontwikkelingen in het buitenland (bijvoorbeeld Denemarken). Welke functionaliteit komt overeen en niet? De kosten en doorlooptijd om het centrale register te realiseren zijn nog niet bekend. Het is verstandig om dit zo snel mogelijk nader te onderzoeken. VenJ betaalt voor het ontwerpen en realiseren van het centraal register. Ksa is verantwoordelijk voor het onderhoud.

### 5.4.3 Toezicht op het illegale aanbod

Toezicht en handhaving op de online markt vergt een andere aanpak dan toezicht en handhaving van de landbased markt. In tegenstelling tot landbased is de online markt per definitie grensoverschrijdend en daarmee is toezicht en handhaving complex. Deze complexiteit vraagt om een combinatie van instrumenten die rekening houden met de snelheid en het grensoverschrijdende karakter van het internet.

Het aanpakken van de illegale aanbieders in het buitenland vergt een specifieke aanpak. Het is belangrijk dat de toezichthouder de identiteit van de illegale aanbieder kan achterhalen. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid voor de toezichthouder om anoniem mee te kunnen spelen opgenomen.

Ter voorbereiding op het anoniem toezicht heeft de Ksa een anonieme internetverbinding met twee pc's die door de politie zijn ingericht en met Maltego analyse software zijn geïnstalleerd. Bij het van kracht worden van de wet moet het aantal werkplekken worden uitgebreid. Wellicht kan daarbij gebruik gemaakt worden van dezelfde software. De dataverbinding is ruim gedimensioneerd. Ook moet het beheer van deze omgeving nog structureel worden geregeld.

In Exact Synergy wordt de administratieve ondersteuning bij het toezicht proces al ingeregeld voor het reguliere toezicht. Toezicht ten aanzien van het illegale deel kan hierop zonder problemen aansluiten.

### 5.4.4 Vergunningverlening / verzoek tot wijziging (incl. bezwaar/beroep)

Voor de ondersteuning van het reguliere vergunningverleningsproces maakt de Ksa gebruik van Exact Synergy. Het proces van het verlenen van vergunningen aan aanbieders op afstand kan zonder grote aanpassingen, door het definiëren van nieuwe workflows en procedures, aan dit systeem worden toegevoegd.

### 5.4.5 Toezicht op vergunninghouders

De instrumenten van de toezichthouder hebben betrekking op het verkrijgen van informatie van de vergunninghouders en de toegang tot informatie. Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb is de Ksa bevoegd inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. Aanvullend worden regels gesteld voor de administratie van gegevens en het periodiek of incidenteel verstrekken daarvan. In de uitwerking van de nadere regelgeving wordt rekening gehouden met het voorkomen van een onnodige gegevensstroom en de daarmee gepaard gaande kosten.

Voor het verkrijgen van toegang tot informatie van de vergunninghouders verwachten wij dat er geen specifieke ICT voorzieningen bij Ksa hoeven worden getroffen. Dit kan definitief worden beoordeeld na verdere uitwerking van de regelgeving

In Exact Synergy wordt de administratieve ondersteuning bij het toezichtsproces al ingeregeld voor het reguliere toezicht, dat deels uitbesteed is. Toezicht ten aanzien van het legale deel kan hierop zonder problemen aansluiten.

*Internationale dimensie*

Het feit dat op dit moment nagenoeg alle organisaties die aan de Nederlandse consument kansspelen op afstand aanbieden in het buitenland gevestigd zijn, bevestigt het sterk internationale karakter. Ook bij de toetreding van Nederlandse kansspelaanbieders tot de Nederlandse online kansspelmarkt blijft het internationale karakter bestaan. De verwachting is dat de vergunninghouders veelal gebruik gaan maken van spelsystemen die niet in Nederland zijn geplaatst.

Dit heeft gevolgen voor het toezicht op de naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving en de handhaving daarvan, aangezien de jurisdictie van de Nederlandse toezichthouder is beperkt tot Nederlands grondgebied. Internationale samenwerking is daarom een eerste vereiste.

Artikel 34m van het wetsvoorstel vormt de basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders. De eerste stappen hiertoe worden gezet, maar zijn nog onvoldoende concreet om de gevolgen voor de ICT van de Ksa te bepalen.

### 5.4.6 Handhaving (sanctioneren)

De mogelijke instrumentering van de handhaving middels de inzet van ICT is nog onvoldoende concreet om hierover op dit moment de gevolgen voor de Ksa te kunnen bepalen.

### 5.4.7 Heffen en innen

De exacte regelingen ten aanzien van de heffing en inning moeten nog worden bepaald. De verwachting is dat de financiële procesgang kan worden ondersteund door Exact Synergy zonder grote aanpassingen te doen. De impact op kosten en doorlooptijd is gering.

### 5.4.8 ICT-formatie

Bovenstaande veranderingen betekenen een uitbreiding van het huidige aantal ICT-ers. Daarin moet snel worden voorzien, alleen al om voor de toekomst niet langer afhankelijk te zijn van één deskundige op dit terrein. De Ksa is momenteel kwetsbaar in dit opzicht.